Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/4720
(zu Drucksache 13/4335)

22. 05. 96

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Hochschulbauförderungsgesetzes – Drucksache 13/4335 –

hier: Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 696. Sitzung am 3. Mai 1996 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. **Zum Gesetzentwurf allgemein**

   a) Das Hochschulbauförderungsgesetz hat sich in seiner Fassung vom 1. September 1969 grundsätzlich bewährt. Es ist seither zu keiner wesentlichen materiellen Änderung gekommen. Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau leidet jedoch seit einigen Jahren unter Verfahrensdefiziten und einer zwischen Bund und Ländern finanziell unausgewogenen Aufgabenwahrnehmung. Nach mehr als 25 Jahren ist es einerseits an der Zeit, veränderten Rahmenbedingungen insbesondere durch Deregulierungen Rechnung zu tragen. Andererseits steht die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau vor großen finanziellen Herausforderungen, die es unerläßlich machen, die jeweils wirtschaftlichste Form der Realisierung von Maßnahmen wählen zu können; dies setzt die Öffnung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau für alternative Planungs- und Finanzierungsverfahren voraus. Eine einseitige Lastenverschiebung zwischen Bund und Ländern innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe ist nicht akzeptabel.

   Gegenwärtig beträgt die Schieflage im Hochschulbau zu Lasten der Länder allein im laufenden Planjahr 1996 ca. 2,13 Mrd. DM, deren hälftige Mitfinanzierung der Bund zur Zeit nicht leistet:

   - Die Vor- und Mehrleistungen der Länder im ordentlichen Rahmenplanverfahren betragen nach letztverfügbarem Stand 721 Mio. DM.
   - Allein im laufenden Jahr 1996 werden länderseitig ohne Bundesbeteiligung für Hochschulbaumaßnahmen im Rahmen von sog. „UK-2004"-Vereinbarungen 416 Mio. DM aufgewendet.
   - Durch die Bauunterhaltungskostenpauschale in Höhe von 9,5 % finanzieren die Länder im Jahre 1996 ein Bauvolumen in Höhe von ca. 135 Mio. DM ohne Bundesbeteiligung.
   - Da die Baunebenkostenpauschale, die heute 9,8 % beträgt, um mindestens 5 % hinter dem heute sachlich erforderlichen Niveau zurückbleibt, tragen die Länder im Jahre 1996 Baunebenkosten in Höhe von weiteren ca. 135 Mio. DM ohne Bundesbeteiligung.
   - Durch die für das Planjahr 1996 auf 85 % bzw. 80 % stark herabgesetzte Realisierungsquote haben die Länder ein zusätzliches Finanzierungsrisiko in Höhe von bis zu 584 Mio. DM zu tragen.

Zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers vom 22. Mai 1996 – 031 (331) – 250 19 – Ho 65/96.

aa) Der Wissenschaftsrat hat in den letzten Jahren folgende Bundesmittel für erforderlich gehalten:

Rahmenplan-Nr.	1. Jahr	Empfehlung Wissenschaftsrat	Tatsächliche Bundesmittel
21.	1992	1,60 Mrd. DM	1,60 Mrd. DM
22.	1993	2,30 Mrd. DM	1,68 Mrd. DM
23.	1994	2,30 Mrd. DM	1,68 Mrd. DM
24.	1995	2,30 Mrd. DM	1,80 Mrd. DM
25.	1996	2,45 Mrd. DM	1,80 Mrd. DM [1])

[1]) Zusätzlich stehen derzeit gesperrte 80 Mio. DM zur Verfügung, wenn die Regierungsentwürfe der BAFöG-Novelle und der HBFG-Novelle als Gesetze in Kraft treten.

Die Länder haben folgende Schritte unternommen, um wenigstens den schlimmsten Auswirkungen der Unterfinanzierung des Bundes entgegenzuwirken:

– Sie haben in den letzten Jahren Investitionen in einer Größenordnung von mehr als 1,0 Mrd. DM ohne ausgabenbegleitende Mitfinanzierung des Bundes erbracht.

– Einige Länder finanzieren im Rahmen des „Programmes UK 2004" Vorhaben mit einem Gesamtwert von mehr als 2,5 Mrd. DM für den Bund vor, ohne daß eine Bundesbeteiligung gesichert ist.

– Sie haben schließlich ihre Mietflächen von rd. 490 000 qm Hauptnutzfläche in 1989 auf 790 000 qm HNF in 1994 gesteigert. Zwar hat sich der Bund im einen oder anderen Fall, z. B. bei der Ersteinrichtung an der Finanzierung beteiligt, aber unter dem Strich entspricht die Bereitstellung dieser zusätzlichen Flächen einem weiteren von den Ländern allein getragenen Investitionsvolumen von mehr als 2,0 Mrd. DM.

bb) Der Gesetzentwurf der Bundesregierung verschärft die Probleme der Gemeinschaftsaufgabe durch eine weitere Verschiebung der Finanzierungslast in Richtung auf die Länder, die nicht akzeptiert werden kann:

– Mit der beabsichtigten Beschränkung der Mitfinanzierung von Investitionen der Hochschulkliniken stellt der Bund ein Investitionsvolumen von jährlich rd. 1,3 Mrd. DM in Frage. Für die Länder ergibt sich daraus ein der Höhe nach unbestimmtes Finanzierungsrisiko von bis zu rd. 650 Mio. DM.

– Mit der beabsichtigten Erhöhung der Bagatellgrenze für Bauvorhaben entsteht länderseitig eine Mehrbelastung in der Größenordnung von ca. 143 Mio. DM.

– Mit der beabsichtigten Anhebung der Bagatellgrenze für Großgeräte entsteht länderseitig eine Mehrbelastung in der Größenordnung von ca. 42 Mio. DM.

Durch einseitige Mehrbelastung der Länder sind die Probleme des Hochschulbaus nicht länger lösbar. Vielmehr muß ein systematischer Abbau der bestehenden Schieflage in der Gemeinschaftsaufgabe erfolgen.

cc) Bund und Länder haben deshalb in der Sitzung des Planungsausschusses für den Hochschulbau am 14. September 1995 ihren gemeinsamen politischen Willen erklärt, die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau zu reformieren und sie in der Durchführung zu vereinfachen. Mit dem Auftrag, konkrete Vorschläge für eine Novellierung des HBFG und für Verwaltungsvereinfachungen zu erarbeiten, wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt, die ihre Arbeit am 15. Januar 1996 abgeschlossen hat.

Die Länder haben durch die Kultusministerkonferenz einstimmig

– die Ergebnisse der Arbeitsgruppe zur Kenntnis genommen,

– die Anhebung der Bagatellgrenzen begrüßt und von einer finanziellen Kompensation abhängig gemacht,

– die Öffnung des HBFG für alternative Finanzierungsformen, wie z. B. Leasing, für unerläßlich gehalten,

– die Verwaltungsvereinfachungen besonders begrüßt und den Planungsausschuß um rasche Umsetzung gebeten und

– bedauert, daß es keinen grundsätzlichen konsensfähigen Vorschlag zum kurzfristigen Abbau des vom Wissenschaftsrat festgestellten Investitionsstaus gibt.

dd) Die Finanzminister und Finanzsenatoren der Länder haben sich am 30. November 1995 mit der Hochschulbauförderung befaßt und einstimmig Maßgaben beschlossen, nach denen sie eine Novellierung des HBFG für erwägenswert halten:

– Überprüfung der Ausbauziele und der zugrundeliegenden Parameter nach realistischen Maßstäben,

– Wiederherstellung einer tatsächlich hälftigen Mitfinanzierung des Bundes,

– systematischer Abbau der Mehrleistungen der Länder,

– Ausgleich von Mehrbelastungen der Länder – etwa bei Erhöhung der Bagatellgrenzen – durch Kompensation innerhalb der Hochschulbauförderung,

– Verwaltungsvereinfachung und höheres Maß an Transparenz,

– Ermöglichung neuer Finanzierungsformen im Einzelfall, soweit sie nachweislich wirtschaftlicher sind (u. a. Leasing) zur allgemeinen Haushaltsentlastung von Bund und Ländern.

b) Der vorliegende Gesetzentwurf nimmt zwar Elemente aus der o. g. Arbeitsgruppe (s. Buchstabe Doppelbuchstabe cc) auf, jedoch in aller Regel nur solche, die zu einer finanziellen Entlastung des Bundes führen. Er schränkt darüber hinaus die Mitfinanzierung im Bereich der klinischen Medizin ein, die bisher nicht Gegenstand der gemeinsamen Bund/Länder-Beratungen war.

aa) Der Bundesrat hält die im Gesetzentwurf enthaltenen einschränkenden Passagen bezüglich der Mitfinanzierung in der klinischen Medizin aus sachlichen und juristischen Gründen für inakzeptabel.

bb) Der Bundesrat lehnt die Priorisierung von Vorhabengruppen ab, wie sie unter dem Stichwort „Erhöhung der strategischen Kompetenzen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau" vorgesehen ist. Schon heute ist es im Rahmen der Beschlußfassung über die Rahmenpläne möglich, Prioritäten zu setzen. Weitere gesetzliche Regelungen sind nicht notwendig und in Anbetracht der unzureichenden Finanzierung unakzeptabel.

cc) Der Bundesrat sieht in der Einführung von Kostenobergrenzen ein Instrumentarium, das zur Kostenbegrenzung und Verwaltungsvereinfachung beitragen kann. Obwohl er für eine gesetzliche Regelung keine Notwendigkeit sieht, widerspricht er aus Gründen der klareren Festlegung des Instrumentariums nicht, wenn gewährleistet ist, daß solche Kostenobergrenzen nur auf Antrag des jeweiligen Landes, das das Kostenrisiko trägt, festgelegt werden.

dd) Der Bundesrat begrüßt zwar die Anhebung der Bagatellgrenzen für Bauvorhaben und Großgeräte aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung, kündigt aber bereits jetzt an, daß er dieser Änderung nur dann zustimmen wird, wenn die zusätzliche Belastung der Länder in der Größenordnung von annähernd 200 Mio. DM pro Jahr finanziell kompensiert wird. Die in „A. Allgemeiner Teil 1, 1. Absatz 1. und 2. Satz" und „C. Finanzielle Auswirkungen 3. Absatz" der Begründung angeführten Argumente werden ausdrücklich nicht akzeptiert.

ee) Der Bundesrat hält die vorgeschlagene Regelung zum Ausbau der Forschungsförderung für nicht ausreichend, weil sie sich nur auf einige ganz wenige Fälle beziehen kann.

ff) Der Bundesrat fordert zusätzlich die Ermöglichung von alternativen Planungs-, Ausführungs- und Finanzierungsverfahren. Soweit diese im Einzelfall nachweislich wirtschaftlicher sind und die Belastungen künftiger Haushaltsjahre dargestellt werden, müssen sie zur allgemeinen Haushaltsentlastung herangezogen werden und Bund und Ländern in gleicher Weise zugute kommen.

gg) Der Bundesrat lehnt die vorgeschlagene Übergangsregelung ab, weil sie in den gesicherten Bestand der Hochschulbauförderung eingreift, keine Rücksicht auf die Beratungen in der Deutschen Forschungsgemeinschaft zu den Großgeräten und im Wissenschaftsrat zum 26. Rahmenplan nimmt und schließlich Auswirkungen auf die Haushalte der Länder in unzulässiger Weise und zu kurzfristig nach sich zieht.

hh) Der Bundesrat weist darauf hin, daß eine Zustimmung zur HBFG-Novelle erst dann erfolgt, nachdem der Planungsausschuß für den Hochschulbau die notwendigen Begleitbeschlüsse, insbesondere zur Kompensation der zusätzlichen finanziellen Landesbelastungen, gefaßt hat.

c) Der Bundesrat hält es für erforderlich, daß der Bund den vom Wissenschaftsrat festgestellten Investitionsstau in der Gemeinschaftsaufgabe abbaut. Dazu müssen die Bundesmittel soweit erhöht werden, daß der zu den bereitgestellten Landesmitteln erforderliche Bundesmittelanteil ausgabenbegleitend zugewiesen und die Mehrleistungen der Länder abgebaut werden können. Nur auf diesem Weg kann die internationale Konkurrenzfähigkeit des Wissenschaftsstandortes Deutschland gesichert werden.

Zu den einzelnen Vorschriften

2. **Zu Artikel 1 Nr. 1** (§ 2 Satz 2)

Artikel 1 Nr. 1 ist zu streichen.

Begründung

Der Bundesrat lehnt die Einschränkung der Mitfinanzierung im Medizinbereich ab.

Die vom Bund angestrebte generelle Einschränkung der Mitfinanzierung im Medizinbereich durch eine Änderung des HBFG verstößt gegen Artikel 91 a GG. Nach der herrschenden Meinung in der verfassungsrechtlichen Kommentarliteratur ist durch die Aufnahme des Begriffs „Hochschulklinika" in Artikel 91 a klargestellt, daß der Bund Investitionen für die Klinika als Ganzes, d. h. „einschließlich ihrer Funktion für die allgemeine Krankenversorgung" mitfinanzieren muß. Ganz bewußt hat deshalb der Gesetzgeber bei der Verabschiedung des HBFG die seinerzeit im Regierungsentwurf vorgesehene Regelung, daß der Klinikbau nur hinsichtlich der für Forschung und Lehre erforderlichen Aufwendungen als Gemeinschaftsaufgabe wahrgenommen wird, nicht aufgegriffen und eine hälftige Beteiligung des Bundes an den investiven Kosten der Hochschulklinika beschlossen.

Die vom Bund vorgesehene Öffnung der Differenzierung zwischen investiven Aufwendungen für eine Krankenversorgung, die durch den Bedarf an klinischer Forschung und an klinischen Ausbil-

dungsplätzen gedeckt ist, und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist, wäre ein Einfallstor für eine generelle Einschränkung der Bundesmitfinanzierung im Medizinbereich mit untragbaren finanziellen Konsequenzen für die Länder und nicht überschaubaren Auswirkungen auf die Klinische Forschung am Wissenschaftsstandort Deutschland; sie wäre mit Sicherheit auch ein Auslöser permanenter Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern.

– Die Bezugnahme auf den Beschluß der KMK vom 29. September 1995 in Nummer 2 (Allgemeiner Teil) der Begründung des Regierungsentwurfs ist nicht stichhaltig:

a) Die von den Hochschulklinika betriebene Krankenversorgung war und ist an den Bedürfnissen von Forschung und Lehre orientiert. Sie waren schon immer in die Versorgung der örtlichen Bevölkerung und einen wesentlichen Teil der Spitzenversorgung der jeweiligen Region eingebunden, unterlagen den Anforderungen der Krankenhausbedarfsplanungen der Länder und waren auch insofern in das gesamte Versorgungssystem mit Rücksicht auf ihren wissenschaftlichen Auftrag einbezogen.

b) Der „Bedarf an klinischer Forschung und an klinischen Ausbildungsplätzen" und die Auswirkungen dieses Bedarfs auf die Größe eines Klinikums sind nicht in einer für die Entwicklung der Klinika hinreichend verläßlichen Weise objektivierbar und quantifizierbar, sondern unterliegen in weitem Umfang einer Bewertung unter wissenschaftspolitischen Gesichtspunkten.

– Dies bedarf für den Bereich der Forschung keiner weiteren Begründung, für den in Abhängigkeit von den jeweiligen Forschungsaktivitäten unter Umständen erheblich mehr Patienten benötigt werden können, als selbst in einem großen Klinikum zur Verfügung stehen.

– Hinsichtlich der klinischen Ausbildungsplätze ist anzumerken, daß deren Zahl sich in den letzten Jahren ständig verändert hat – und weiter verändern wird – wobei zugleich die Anforderungen an die Höhe der für die Ausbildung benötigten Patientenzahl ständig gestiegen sind. Bereits jetzt können die Klinika nicht mehr uneingeschränkt diese Patienten zur Verfügung stellen. Auch aus den Erfordernissen der Lehre ist eine verläßliche Quantifizierung danach nicht ableitbar. Hinzu kommen ständige Veränderungen der qualitativen und quantitativen Anforderungen an die klinische Ausbildung durch Änderungen der Medizinerausbildung.

– Die die Mitfinanzierung im Medizinbereich einschränkende Passage ist nicht nur wegen der negativen finanziellen Konsequenzen für die Länder nicht akzeptabel, sondern erscheint auch vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen im Bereich der Krankenhausfinanzierung verfehlt.

Der Deutsche Bundestag hat sich im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Ersten Gesundheitsstrukturgesetzes grundsätzlich für ein monistisches Finanzierungssystem ausgesprochen. Diese Grundentscheidung wurde von den Mitgliedern der Regierungsfraktionen und der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag bei den Beratungen zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes – KHG – bekräftigt (vgl. Drucksache 13/3722). Die Einführung monistischer Ansätze in das Krankenhausfinanzierungsrecht ist somit absehbar für die Mitfinanzierung von Investitionen in den Hochschulklinika bedeutsam:

– Sollte das monistische System für die Hochschulklinika nicht gelten, würde bei einer gleichzeitigen Einschränkung der Bundesmitfinanzierung eine wesentliche Finanzierungslücke entstehen.

– Sollte eine Einbeziehung der Hochschulklinika in eine monistische Finanzierung erfolgen, so hätte dies Rückwirkungen auf die Bundesmitfinanzierung.

3. **Zu Artikel 1 Nr. 2, Nr. 3 Buchstabe a und b, Nr. 5 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb, Buchstabe b und c, Nr. 6 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa und Buchstabe c** (§ 3, § 6 Nr. 1 bis 4, § 8 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 erster Halbsatz und Abs. 3, § 12 Abs. 1 und 3 Satz 1)

In Artikel 1 Nr. 2 ist § 3 wie folgt zu ändern:

a) Der bisherige Wortlaut nach der Überschrift wird Absatz 1 und ist wie folgt zu ändern:

aa) Satz 1 ist wie folgt zu ändern:

aaa) Nummer 5 ist zu streichen.

bbb) Nach Nummer 6 ist folgende Nummer 6a anzufügen:

„6a. Vorhaben im Sinne der Nummer 3 einschließlich der für sie erforderlichen Grundstücke und Beschaffungen über 5 Mio. DM im Sinne der Nummer 4, bei denen dem Land über das Nutzungsrecht hinaus eine Option auf den Erwerb des Eigentums eingeräumt ist."

bb) In Satz 3 sind die Wörter „im Rahmenplan zur Baudurchführung oder Beschaffung freigegeben" durch die Wörter „zum Rahmenplan angemeldet" zu ersetzen.

b) Nach Absatz 1 ist folgender Absatz 2 anzufügen:

„(2) Bei Vorhaben im Sinne des Absatzes 1 Nr. 3, 4 und 6, die unter Einschaltung Dritter finanziert werden, gehören zu den mitfinanzierungsfähigen Ausgaben auch die Finanzierungskosten."

Als Folge ist Artikel 1 wie folgt zu ändern:

a) Nummer 3 Buchstabe a und b sind zu streichen.

b) Nummer 5 ist wie folgt zu ändern:

   aa) Buchstabe a Doppelbuchstabe bb ist zu streichen.

   bb) In Buchstabe b ist in § 8 Abs. 2 Satz 1 erster Halbsatz die Angabe „§ 6 Nr. 3" durch die Angabe „§ 6 Nr. 2" zu ersetzen.

   cc) Buchstabe c ist zu streichen.

c) Nummer 6 ist wie folgt zu ändern:

   aa) Buchstabe a Doppelbuchstabe aa ist zu streichen.

   bb) In Buchstabe c ist in § 12 Abs. 3 Satz 1 die Angabe „§ 3 Satz 1 Nr. 6" durch die Angabe „§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6" und die Angabe „§ 3 Satz 1 Nr. 2" durch die Angabe „§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2" zu ersetzen.

Begründung

Zu Buchstabe a – Einleitungssatz

Gliederung in Absatz 1 und 2

Zu Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe aaa

Der Bundesrat lehnt die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung zur förmlichen Festlegung von Vorhabenprogrammen für vordringlich zu verwirklichende Ausbauschwerpunkte sowie eine vorrangige Mittelreservierung hierfür ab.

Artikel 91a Abs. 1 Nr. 1 GG sieht lediglich eine Mitwirkung des Bundes bei der Erfüllung der Aufgaben der Länder auf dem Gebiet des Hochschulbaus vor. Der Verfassungsgesetzgeber hat durch die konkrete Formulierung dieses Grundgesetzartikels festgeschrieben, daß es sich bei der Aufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken" um eine nach der im Grundgesetz vorgenommenen föderalen Aufgabenverteilung den einzelnen Ländern zugewiesene Aufgabe handelt. Selbst wenn man die gemeinsame Planung von Bund und Ländern als „das eigentliche Kernstück des Zusammenwirkens bei den Gemeinschaftsaufgaben" betrachtet, führt dies zu keiner Änderung der grundgesetzlichen Zuweisung der Aufgabe „Hochschulbau" an die Länder.

Aufgrund dieser Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers stehen dem Bund im Rahmen des Artikels 91a Abs. 1 GG keine „strukturgestaltenden" Befugnisse zu, die die Aufgabenerfüllung durch das einzelne Land beeinträchtigen können. Dies gilt in gleicher Weise im Verhältnis der Länder untereinander.

Mit einer Festlegung von „Vorhabenprogrammen" durch eine Mehrheitsentscheidung des Planungsausschusses, in dem die Stimmenzahl des Bundes der Zahl der Länder entspricht, würde ein Eingriff in die Art der Aufgabenerfüllung durch das in der Mehrheitsentscheidung überstimmte Land vorgenommen, der durch Artikel 91a Abs. 1 GG nicht gedeckt ist. Das überstimmte Land wäre entweder in seiner Entscheidung nicht mehr frei, welche Vorhaben nach eigener Prioritätensetzung realisiert werden sollen oder müßte Mitteleinbußen in Kauf nehmen, wenn es den „Vorhabenprogrammen" nicht folgen wollte.

Darüber hinaus würden solche prioritär mit HBFG-Mitteln zu bedienenden Vorhabenprogramme den Spielraum für den Beginn neuer vom Wissenschaftsrat zur Realisierung empfohlener Vorhaben noch weiter einschränken, als dies ohnehin seit Jahren der Fall ist.

Die Aufhebung der Bagatellgrenze für eine solche Vorhabengruppe steht im Widerspruch zur Zielsetzung, die Bagatellgrenzen für Bauvorhaben und Großgeräte zu erhöhen.

Der Bund ist jedoch nach Auffassung des Bundesrates nicht gehindert, die Förderung von hochschulpolitisch besonders bedeutsamen Ausbauschwerpunkten der wissenschaftlichen Forschung durch Vereinbarungen mit den Ländern auf der Grundlage des Artikels 91b GG ergänzend zur Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau vorzusehen.

Zu Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe bbb und Buchstabe b

Es ist notwendig und unverzichtbar, im Hochschulbau die Möglichkeit zu eröffnen, neben dem herkömmlichen Eigenbau auch Options-Leasingverfahren unter Einschaltung privater Investoren anzuwenden, sollte das Ergebnis wirtschaftlicher sein. Die Mobilisierung privaten Kapitals kann einen Beitrag zum Abbau des Investitionsstaus in der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau leisten.

Auf der bisherigen gesetzlichen Grundlage ist eine Mitfinanzierung des Bundes von Leasingvorhaben rechtlich nur insoweit zulässig, als der spätere Eigentumserwerb durch das Land von vornherein fest vereinbart ist. Die Länder müssen aber auch Leasingarten nutzen können, bei denen der Zeitpunkt der Ausübung einer Erwerbsoption und damit der Zeitpunkt des Eigentumsübergangs auf das Land noch nicht feststehen, weil nur damit die kostengünstigeren Chancen des Leasings in seiner ganzen Bandbreite voll genutzt werden können.

Da es verfassungsrechtlich nach Artikel 91a GG bei der Mitwirkung des Bundes an der Gemeinschaftsaufgabe Ausbau und Neubau von Hochschulen nicht auf einen sofortigen oder von Anfang an feststehenden, sondern nur auf einen im Endergebnis vollzogenen Eigentumserwerb der Länder ankommt, ist die hier im Antrag vorliegende gesetzliche Einbeziehung des Optionsleasings in die Gemeinschaftsaufgabe statthaft. Denn sie ist rechtlich so konstruiert, daß dann, falls die Option nicht ausgeübt wird, das Vorhaben wieder aus der Förderungsfähigkeit herausfällt und die Länder eine Verpflichtung zur Rückerstattung der vom Bund geleisteten Zahlungen trifft; allerdings sind die Länder davon überzeugt, daß eine hoch-

schulische Nutzung solcher Bauten über lange Jahre hin dabei nicht unberücksichtigt bleiben darf, so daß die Rückerstattung in solchen Fällen nur anteilig anfallen kann.

Die Finanzierungskosten eines Investors müssen bei allen Leasingarten in die mitfinanzierungsfähigen Ausgaben einbezogen werden.

Der vorliegende Antrag setzt in seinen Einzelheiten gesetzlich die Einbeziehung des Optionsleasings in die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau um. Er entspricht im übrigen wortgleich – bis auf das Wort „anteilig" in § 12 Abs. 4 (neu) und die bereits abgeklärte Einbeziehung großer Beschaffungsmaßnahmen – dem Referentenentwurf des federführenden Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, wie er zwischen Bund und Ländern insoweit inhaltlich schon abgestimmt war. Leider sind die auf das Optionsleasing bezogenen Regelungen mit Beschluß des Bundeskabinetts vom 19. März 1996 wieder aus dem Entwurf herausgenommen worden.

Zu Buchstabe a Doppelbuchstabe bb

Der Bundesrat lehnt die vorgeschlagene Übergangsregelung ab, weil sie unpraktikabel ist.

Die jetzt vorgeschlagene Übergangsregelung stellt sicher, daß die Haushaltsplanungen der Länder, die gemäß § 10 HBFG Voraussetzung der Anmeldungen der Länder sind, und der Rechtsstatus bereits angemeldeter überprüfter und begutachteter Bau- und Beschaffungsvorhaben nicht nachträglich entwertet werden. Eine gleiche Regelung ist für die Übergangsregelung eingebracht.

4. **Zu Artikel 1 Nr. 3** (§ 6)

Artikel 1 Nr. 3 ist wie folgt zu fassen:

‚§ 6 Nr. 2 wird wie folgt gefaßt:

„2. die Bauvorhaben und die Beschaffungsvorhaben, jeweils nebst Kosten sowie auf Antrag des Landes einer verbindlichen Kostenobergrenze,".'

Begründung

Zur Streichung der Buchstaben a und b der Regierungsvorlage

Vgl. Begründung zu Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe aaa.

Zur Neufassung von § 6 Nr. 2

Der Bundesrat stimmt der Einführung von Kostenobergrenzen zu, hält jedoch Modifikationen für notwendig.

Der Wegfall des Klammerzusatzes im Regierungsentwurf bezogen auf das bestehende Gesetz nach dem Wort „Beschaffungsvorhaben" stellt klar, daß auch Ersteinrichtungsvorhaben als Beschaffungsvorhaben gelten.

Nur das planende und für die Ausführung des Vorhabens zuständige Land kann entscheiden, ob es bereit ist, das mit einer Kostenobergrenze verbundene finanzielle Risiko zu übernehmen.

Vorhaben mit einer Kostenobergrenze werden mit einem Indexstand fest- und danach gemäß der Veränderung des Index fortgeschrieben. Die in der Begründung des Regierungsentwurfes zu Artikel 1 Nr. 3, Buchstabe c (§ 6 Nr. 3), erster Absatz vorgeschlagene Festschreibung auf den geplanten mittleren Bauzeitpunkt ist spekulativ und deshalb abzulehnen.

5. **Zu Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe a bis c und d – neu –** (§ 12 Abs. 1 bis 3 und 4 – neu –)

Artikel 1 Nr. 6 ist wie folgt zu fassen:

„6. § 12 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Bei Vorhaben mit einer verbindlichen Kostenobergrenze ist die Erstattung des Bundes auf die Hälfte des Betrages der Kostenobergrenze beschränkt."

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 2 werden die Wörter „der zuständige Landesminister (Senator)" durch die Wörter „die zuständige Landesbehörde" und die Wörter „Bundesminister für Bildung und Wissenschaft" durch die Wörter „Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie" ersetzt.

bb) Folgender Satz wird angefügt:

„Bei den in § 3 Abs. 2 genannten Vorhaben leistet der Bund unter den in Satz 1 genannten Voraussetzungen Vorauszahlungen entsprechend den vom Land zu zahlenden Raten."

c) Absatz 3 wird wie folgt gefaßt:

„(3) Soweit die in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 genannten Grundstücke innerhalb von zehn Jahren nach Erwerb oder einer von dem Planungsausschuß bestimmten längeren Frist nicht für die Gemeinschaftsaufgabe gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 in Anspruch genommen werden, zahlt das Land an den Bund einen Betrag in Höhe der Hälfte des Verkehrswertes zurück. Das gleiche gilt, wenn ein auf Grund des Rahmenplans durchgeführtes Vorhaben zweckentfremdet wird, es sei denn, der Planungsausschuß billigt eine andere Verwendung für Zwecke von Forschung und Lehre. Die Verwendung eines Vorhabens für die gemeinsame Forschungsförderung bedarf der Einwilligung des Deutschen Bundestages, wenn der Betrag der Bundesförderung 10 Mio. DM übersteigt."

d) Folgender Absatz wird angefügt:

„(4) Übt das Land bei den in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 genannten Vorhaben eine Opti-

on nicht aus, sind die nach Absatz 1 und 2 für dieses Vorhaben geleisteten Zahlungen des Bundes vom Land anteilig zu erstatten."

Begründung

Zur Streichung von Buchstabe a Doppelbuchstabe aa des Regierungsentwurfs

– Vgl. Begründung zu Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe aaa. –

Zu Buchstabe a und Buchstabe b Doppelbuchstabe aa

– Vgl. Regierungsvorlage. –

Zu Buchstabe b Doppelbuchstabe bb

– Vgl. Begründung zu Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe bbb. –

Zu Buchstabe c – zu den Wörtern „für Zwecke von Forschung und Lehre"

Der Bundesrat hält die vorgeschlagene Regelung für nicht ausreichend, weil sie derzeit nur ein Projekt in Norddeutschland betrifft.

Die nun vorgeschlagene Regelung entspricht dem Text des Referentenentwurfes und trägt dem gemeinsamen Ziel einer effektiven Forschungsförderung Rechnung.

Zu Buchstabe d

– Vgl. Begründung zu Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe bbb. –

6. **Zu Artikel 1 Nr. 7** (§ 13)

In Artikel 1 Nr. 7 sind in § 13 die Wörter „im Rahmenplan zur Baudurchführung oder Beschaffung freigegeben" durch die Wörter „zum Rahmenplan angemeldet" zu ersetzen.

Begründung

Der Bundesrat lehnt die vorgeschlagene Übergangsregelung ab, weil sie unpraktikabel ist.

Die jetzt vorgeschlagene Übergangsregelung stellt sicher, daß die Haushaltsplanungen der Länder, die gemäß § 10 HBFG Voraussetzung der Anmeldungen der Länder sind, und der Rechtsstatus bereits angemeldeter überprüfter und begutachteter Bau- und Beschaffungsvorhaben nicht nachträglich entwertet werden. Eine gleiche Regelung ist für die Anpassungsregelung der Bagatellgrenzen eingebracht.

Darüber hinaus setzt die mit der Neuregelung erstmals eingeräumte Möglichkeit, Vorhaben mit verbindlichen Kostenobergrenzen anzumelden, voraus, daß in den Ländern entsprechende Entscheidungen getroffen worden sind. Solche Entscheidungen sind aber erst nach dem Inkrafttreten der Neuregelungen denkbar.

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

Zu 1. – Zum Gesetzentwurf allgemein

Die Bundesregierung ist bereit, 500 Mio. DM für eine Anhebung des Bundesansatzes für den Hochschulbau in den Jahren 1996 bis 1999 zusätzlich bereitzustellen. Dieser Aufwuchs ist an die Novelle des Hochschulbauförderungsgesetzes gekoppelt, mit der die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau auf die gesamtstaatlich wichtigen Aufgaben konzentriert und der Gestaltungsspielraum für die Realisierung hochschulpolitisch bedeutsamer Vorhaben vergrößert werden soll. Er hängt im übrigen, ebenso wie weitere Erhöhungen von Bundesmitteln für die Hochschulen, ganz entscheidend davon ab, ob die Länder dem 18. BAföGÄndG und damit der Schaffung des notwendigen finanziellen Handlungsspielraums des Bundes zustimmen.

Der Regierungsentwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Hochschulbauförderungsgesetzes sieht die Anhebung der Bagatellgrenzen für die Mitfinanzierung von Bauvorhaben und von Großgeräten der Universitäten, die Ermöglichung von Schwerpunktsetzungen in für den Hochschulausbau besonders bedeutsamen Bereichen sowie die Vereinfachung und Beschleunigung des Rahmenplanverfahrens vor. Bezüglich der Hochschulkliniken stellt der Gesetzentwurf klar, daß der mitfinanzierungsfähige Ausbau der Krankenversorgungseinrichtungen der Hochschulkliniken auf den Bedarf von Forschung und Lehre begrenzt ist.

Die Anpassung der seit über 25 Jahren unveränderten Bagatellgrenzen ist unbestreitbar notwendig, um die eingetretene schleichende Lastenverschiebung von den Ländern auf den Bund zu korrigieren. Hieraus erwächst kein Anspruch auf eine Kompensation. Gerechtfertigt ist allerdings eine Anpassung der außerhalb des Gesetzes festgesetzten Baunebenkostenpauschale, da sich auch insofern die tatsächlichen Verhältnisse geändert haben.

Zu 2. – Artikel 1 Nr. 1 (§ 2 Satz 2)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Die vorgesehene Regelung enthält eine Klarstellung der bestehenden einfachgesetzlichen Rechtslage, wonach die Investitionsfinanzierung von Krankenhauseinrichtungen der Hochschulen im Rahmen des HBFG auf den Bedarf von Forschung und Lehre begrenzt ist. Verfassungsrechtliche Fragen werden hierdurch nicht aufgeworfen.

Artikel 91 a des Grundgesetzes begründet nicht etwa nur einseitig eine Mitfinanzierungslast des Bundes, sondern räumt ihm auch Einflußnahme ein. Bereits der Bundesgesetzgeber hat nach Artikel 91 a Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes bei der näheren Bestimmung der Gemeinschaftsaufgaben einen erheblichen politischen Beurteilungsspielraum zur Konkretisierung der in Artikel 91 a Abs. 1 des Grundgesetzes verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe. Er kann insbesondere politische Prioritäten bei der Festlegung von Aufgaben setzen, die eine Verwendung begrenzter Finanzmittel nach der besonderen Aufgabenbedeutung für die Gesamtheit rechtfertigen. Im übrigen schließt die Gemeinschaftsaufgabe ohnedies nur „Hochschulkliniken" ein, d. h. Kliniken, die nach den Erfordernissen von Forschung und Lehre errichtet sind, für die Krankenversorgung nicht unmittelbar bestimmend ist.

Die Klarstellung ist erforderlich, weil die Hochschulkliniken zunehmend Aufgaben der Maximalversorgung, die nicht in Zusammenhang mit den Hochschulaufgaben in Forschung und Lehre stehen, wahrnehmen. Hierauf hat auch die KMK in ihrem Bericht „Überlegungen zur Struktur und Finanzierung der Hochschulmedizin" vom September 1995 hingewiesen. Mit der vorgesehenen Regelung soll daher verdeutlicht werden, daß investive Kosten des außeruniversitären Krankenhausbereichs nicht in den Bereich der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau verlagert werden dürfen.

Die der Krankenversorgung dienende klinische Grundausstattung bleibt in dem Umfang, in dem sie für Forschung und Lehre benötigt wird, unverändert Gegenstand der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau.

Zu 3. – Artikel 1 Nr. 2, Nr. 3 Buchstabe a und b, Nr. 5 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb, Buchstabe b und c, Nr. 6 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa und Buchstabe c (§ 3, § 6 Nr. 1 bis 4, § 8 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 erster Halbsatz und Abs. 3, § 12 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1)

Den Vorschlägen wird nicht zugestimmt.

a) Zu § 3 Satz 1 Nr. 5

Die Verfassung sieht hinsichtlich der Rahmenplanung und Finanzierung der Landesaufgabe Hochschulbau ein Zusammenwirken von Bund und Ländern vor. Dabei liegt – schon nach Auffassung des verfassungsändernden Gesetzgebers von 1969 – in der gemeinsamen Planung von Bund und Ländern das eigentliche Kernstück des Zusammenwirkens. Dieses vollzieht sich im Planungsausschuß für den Hochschulbau. Beschlüsse des Planungsausschusses kommen dann zustande, wenn ihnen der Bund und die Mehrheit der Länder zustimmen. Strukturgestaltende Befugnisse nehmen hierbei weder der Bund noch die Länder allein, sondern der Planungsausschuß insgesamt wahr. Insoweit sind Einflußrechte des Bundes in der Verfassung begründet. Soweit Aufgaben auf

dem Gebiet des Hochschulneubaus oder -ausbaus nach dem HBFG nicht Gemeinschaftsaufgabe sind, bleibt die Kompetenz der Länder unberührt, die Aufgabe allein wahrzunehmen.

Das Überschreiten der Bagatellgrenze soll im Normalfall ein Indiz für die Bedeutsamkeit eines Vorhabens sein. Eines solchen Indizes bedarf es dann nicht, wenn die Bedeutsamkeit eines Vorhabens sich daraus ergibt, daß es Bestandteil eines vom Planungsausschuß beschlossenen Vorhabenprogramms zur prioritären Verwirklichung besonders wichtiger Ausbauschwerpunkte ist.

Ein Verzicht auf die vorgesehene Regelung würde beispielsweise die Realisierung eines Telekommunikations-Investitions-Programmes deutlich erschweren, wenn nicht unmöglich machen, da die Beschaffung von besonders wichtigen Geräten unterhalb der Bagatellgrenze für Großgeräte und außerhalb der Ersteinrichtung bei Bauvorhaben dann von den Ländern allein finanziert werden müßte.

b) Zu § 3 Satz 1 Nr. 6a und § 3 Abs. 2

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und die Finanzministerkonferenz der Länder (FMK) beabsichtigen, auf der Basis eines Berichtes des BMF über die Wirtschaftlichkeit und die Gesamtwirkungen neuer Finanzierungsformen, den die FMK vom BMF erbeten hat, zu einer gemeinsamen Haltung in diesen Fragen zu kommen. Abhängig von dem Ergebnis dieser Beratungen ist im weiteren Gesetzgebungsverfahren über Regelungen zu entscheiden, die den Ländern die Nutzung alternativer Finanzierungsformen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau ermöglichen.

c) Zu § 3 Satz 3

Ein Vertrauensschutz für alle vor einer Änderung der Bagatellgrenzen lediglich angemeldeten Vorhaben würde konkret dazu führen, daß die vorher geltenden Bagatellgrenzen auch auf solche Vorhaben anwendbar bleiben, die mit einem sehr weit in der Zukunft liegenden Baubeginn angemeldet werden oder für die der Wissenschaftsrat die Kategorie P (Planung) oder sogar nur die Kategorie III (zunächst keine Aufnahme in den Rahmenplan) empfiehlt. Vertrauensschutz genießen nach der bisherigen Praxis der Gemeinschaftsaufgabe stets nur solche Vorhaben, die im Rahmenplan zur Baudurchführung oder Beschaffung zumindest teilweise freigegeben worden sind.

Zu 4. – Artikel 1 Nr. 3 (§ 6)

Den Vorschlägen wird nicht zugestimmt.

a) Streichung von § 6 Nr. 2 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung

Auf die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 3 Satz 1 Nr. 5) wird verwiesen.

b) Zu § 6 Nr. 2 (§ 6 Nr. 3 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung)

Die Regelungen über die Aufnahme von Vorhaben mit einer festen Kostenobergrenze in den Rahmenplan in § 6 Nr. 3 und über die Erstattung des Bundes in § 12 Abs. 1 Satz 2 (vgl. Nummer 6 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb des Gesetzentwurfs der Bundesregierung) gelten auch für Vorhaben, die nicht für ein „Deckelverfahren" nach § 8 Abs. 2 Satz 1 (vgl. Nummer 5 Buchstabe b des Gesetzentwurfs der Bundesregierung) vom Land angemeldet wurden, sondern im Einzelfall auf Beschluß des Planungsausschusses mit einer festen Kostenobergrenze in den Rahmenplan aufgenommen wurden.

Vorhaben, die auf Antrag des Landes nach § 8 Abs. 2 Satz 1 in der Fassung des Regierungsentwurfs mit einer festen Kostenobergrenze versehen werden, sind zu unterscheiden von solchen Vorhaben, bei denen der Planungsausschuß im Zusammenhang mit der Aufstellung des Rahmenplans aus anderen Gründen, beispielsweise im Hinblick auf die Begrenztheit der für die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel, eine Kostenobergrenze beschließt. Dem ist bei der Änderung der §§ 6 und 12 Rechnung zu tragen.

Zu 5. – Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe a bis c und d – neu – (§ 12 Abs. 1 bis 3 und 4 – neu –)

Den Vorschlägen wird nicht zugestimmt.

a) Zu § 12 Abs. 1

Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa ist eine notwendige Folgeänderung zu Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe a des Regierungsentwurfs.

b) Zu § 12 Abs. 2 Satz 3 (neu)

Auf die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 3 Nr. 6a) wird verwiesen.

c) Zu § 12 Abs. 3

Die Länder streben einen Rückforderungsverzicht des Bundes auch für die Fälle an, in denen ein mit HBFG-Mitteln finanziertes Vorhaben für eine andere als eine gemeinsam nach Artikel 91b des Grundgesetzes geförderte Forschungseinrichtung, z. B. eine reine Landesforschungsanstalt, verwendet werden soll. Dies ist abzulehnen, da der Bund Investitionen in Forschungseinrichtungen der Länder nur im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Finanzierungszuständigkeiten mitfinanzieren darf.

d) Zu § 12 Abs. 4

Auf die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 3 Nr. 6a) wird verwiesen.

Zu 6. – Artikel 1 Nr. 7 (§ 13)

Auf die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 3 Satz 3) wird verwiesen.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333